

VU Research Portal

Moslimrepresentatie, editie 2017. Kanttekeningen bij het KB van 18 april 2017 houdende wijziging van het KB van 15 februari 2016 houdende erkenning van het Executief van de Moslims van België.

Overbeeke, A.J.

published in

Recht, Religie en Samenleving

2017

document version

Version created as part of publication process; publisher's layout; not normally made publicly available

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

Overbeeke, A. J. (2017). Moslimrepresentatie, editie 2017. Kanttekeningen bij het KB van 18 april 2017 houdende wijziging van het KB van 15 februari 2016 houdende erkenning van het Executief van de Moslims van België. *Recht, Religie en Samenleving*, (2016:2), 107-122.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

MOSLIMREPRESENTATIE, EDITIE 2017

Kanttekeningen bij het KB van 18 april 2017 houdende wijziging van het KB van 15 februari 2016 houdende erkenning van het Executief van de Moslims van België.

ADRIAAN OVERBEEKE

1. Aanleiding: opnieuw, een koninklijk besluit

In mei 2017 publiceerde het *Belgisch Staatsblad* een nieuw koninklijk besluit met betrekking tot de representatie van de islamitische geloofsgemeenschappen in België door de Executief van de Moslims van België (EMB)¹. Het beoogt vooral een eerder KB te verduidelijken², dat van 15 februari 2016³. Tegen dat laatste KB werd bij de Raad van State een vernietigingsberoep ingesteld⁴.

De federale regering beoogt nu met dit nieuwe vrijwel geheel retroactieve wijzigingsbesluit “*een deel*” van de bezwaren die tot die procedure leidden weg te nemen⁵. Een ander deel van de bezwaren blijft dus, ook in de optiek van de federale overheid, overeind.

Eerder betoogde ik dat de federale overheid zich met het KB van 15 februari 2016 op glad ijs begaf door de daaruit blijkende verregaande bemoeienis met de structurering van de moslimrepresentatie⁶. Zou er op dit punt gas zijn teruggenomen?

¹ KB 18 april 2017 houdende wijziging van het koninklijk besluit van 15 februari 2016 houdende erkenning van het Executief van de Moslims van België, *BS* 11 mei 2017. (hierna: KB 18 april 2017 EMB).

² “De wijzigingen die U bij het voorgelegde besluit worden voorgesteld, hebben (...) tot doel om technische aanpassingen aan te brengen of de bepalingen meer expliciet te maken, zodat zij duidelijker worden, zonder dat de inhoud ten gronde wordt gewijzigd”, *Verslag aan de Koning* KB 18 april 2017 EMB.

³ KB 15 februari 2016 houdende erkenning van het Executief van de Moslims van België, *BS* 19 februari 2016 (hierna: KB 15 februari 2016 EMB).

⁴ Zie RvS 4 oktober 2016, nr. 235.981, verwerping vordering tot schorsing.

⁵ Overigens zorgde het KB van 15 september 2016 voor de opheffing van een bepaling uit een eerder erkennings-KB omdat het voorwerp uitmaakte van een vernietigingsprocedure bij de Raad van State: “Het artikel 2 van het koninklijk besluit van 2 april 2014 houdende erkenning van de leden van het Executief van de Moslims van België, dat overigens wordt betwist voor de Raad van State, wordt dan ook opgeheven” *Verslag aan de Koning* KB 15 februari 2016 EMB.

⁶ Zie daaromtrent A. OVERBEEKE, “De staat en de vele geloofsgemeenschappen: raadgever-coach? regisseur? regelaar? De fragiele positie van de overheid als ‘neutrale organisator van religie-uitoefening’”, *RRS* 2016, afl. 1, 19-68.

Het nieuwe besluit is, zo blijkt, onder enige tijdsdruk genomen. Niet omdat het om een dossier gaat dat *stante pede* geregeld moet worden. De kwestie achtervolgt de overheid immers al zo een veertig jaar (of toch minstens twintig jaar, als men zich beperkt tot het fenomeen van het EMB) en belandt steeds opnieuw bij de Raad van State⁷, incidenteel zelfs bij het Grondwettelijk Hof⁸. Het bij hoogdringendheid genomen besluit roept nieuwe vragen op, zowel op het punt van de interpretatie, de coherentie (in het licht van het bredere erediensstenrecht) en de houdbaarheid ervan (in het licht van grondrechtelijke principes).

Als we de tekst van het KB naar de letter volgen, moeten we vaststellen dat de Belgische federale overheid de islamitische gemeenschappen in België ingrijpender organiseert dan in 2016 en dit voor een bredere waaier aan aangelegenheden. Het EMB wordt zonder veel terughoudendheid overladen met “opdrachten” (zie art. 3), die ook aangelegenheden betreffen die buiten het bevoegdheidsdomein van de federale overheid liggen en die zich uitdrukkelijk uitstrekken tot de niet-erkende moslingemeenschappen. Het past in een lange traditie van overheidsbemoeienis met gezagsstructuren voor de islamitische eredienst⁹. Deze traditie wordt kranig gehandhaafd en dringt door, voor wat betreft de uitbreiding van de effecten van regelgeving naar niet-erkende geloofsgemeenschappen, in gewestwetgeving, zoals de registratieregeling in het Waalse ontwerpdecreet over het erkennen van geloofsgemeenschappen aantoont¹⁰. De afdeling wetgeving van de Raad van State bracht fundamentele kritiek uit op de registratieregeling¹¹. Deze registratieregeling werd gehandhaafd en werd blijkens het advies van de *Association des Provinces wallonnes (APW)*, onvoldoende daadkrachtig gevonden, omdat er geen sanctie werd voorzien in het geval van niet-registratie: “Le risque existe donc de laisser des mosquées “clandestines” poursuivre leurs activités sans controle, en sachant qu’elles pourront également faire l’objet d’un financement illégal et constituer un foyer de radicalisation pour les jeunes”¹².

Voor het EMB als organisatie resulteert het aanzwellende takenpakket in een groeiende behoefte aan personele inzet. Hier geldt kennelijk het prin-

⁷ RvS 29 juni 2000, nr. 88.537; RvS 22 juli 2003, nr. 121.814.

⁸ GwH 28 september 2005, 148/2005.

⁹ Zie voor de periode tot 1999: L. PANAFIT, *Quand le droit écrit l'Islam. L'intégration juridique de l'Islam en Belgique*, Brussel, Bruylant, 1999, 545 p.

¹⁰ Zie Hoofdstuk V (“De l'enregistrement des communautés culturelles”) in het ontwerp van decreet “relatif à la reconnaissance et aux obligations des établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus”, *Parl.St.* Wall 2016-2017, nr. 770/1. Een eerste, maar verregaander, conceptregeling werd voorgesteld in M. MAGITS en L.-L. CHRISTIANS, (co-vzs), *Hervorming van de wetgeving met betrekking tot levensbeschouwingen en niet-confessionele levensbeschouwingen*, 2010, 44-46 en 113-117.

¹¹ Advies RvS 19 september 2016, afd. wetg. nr. 59.638/4, *Parl.St.* Wall 2016-17, nr. 770/1, 22.

¹² Advies APW d.d. 18 mei 2016, *Parl.St.* Wall 2016-17, nr. 770/1, 44.

cipe “boter bij de vis”, want eind 2016 *verdubbelde* de federale overheid het personeelskader van het EMB van vijf naar tien secretarissen/adjunct-secretarissen¹³. Het beleid met betrekking tot de erkende islam is op dit punt consistent: de voor de controle van een eredienst noodzakelijke menskracht wordt zonder veel ophef ter beschikking gesteld¹⁴. Opmerkelijk is wel dat het eredienstenrecht op dit punt zonder criteria moet werken¹⁵.

Overheidscontrole (eventueel via een intermediair orgaan, hier: het EMB) beperkt vrijheid. Er moet steeds gerekend worden met het gegeven dat organisatievrijheid niet absoluut is en op onderdelen, onder meer ten behoeve van het in een nationaal stelsel gekozen kerk en staat-model, aan beperkingen onderworpen kan zijn. Willekeur is daarbij echter uitgesloten. Bij het vaststellen van het KB van 15 februari 2016 gaf de federale regering al aan dat hier een evenwichtsoefening gedaan moet worden, waar zij stelde dat “het noodzakelijk is om de regels inzake de controle door de overheid tegenover een principe van autonomie vast te leggen”¹⁶. Het autonomieprincipe legt dus enig gewicht in de schaal.

Het Grondwettelijk Hof wees er zeer recent nog op dat de overheidsplicht de organisatievrijheid (autonomie) te respecteren relatief is: “De naleving [bedoeld zal zijn: het respecteren, A.O.] van de autonomie van de geloofsgemeenschappen kan (...) variëren naar gelang van de omstandigheden en het tijdperk, maar ook in het licht van de bijzondere kenmerken van de aangelegenheid waarop die van toepassing is”¹⁷. Het verantwoorden van een beperking van de vrijheid van geloofsgemeenschappen luistert nauw¹⁸. De verantwoording kan niet zo algemeen zijn dat ze een *passe-partout* vormt, door een al te gemakkelijk beroep op tijd, omstandigheden of zonder acht te slaan op de kenmerken van de in regeling betrokken aangelegenheid. Het laatste element is belangrijk in de discussie over de taaktoewijzing aan een van overheidswege tot stand gebracht of erkend vertegenwoordigingsorgaan, met name in een eredienstenregime waarin de aangelegenheden waar overheid en geloofsgemeenschappen elkaar tegenkomen,

¹³ KB 26 januari 2017 tot wijziging van het koninklijk besluit van 1 mei 2006 betreffende de plaatsen van secretaris-generaal, van secretaris en van adjunct-secretaris bij het Executief van de Moslims van België, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 2 april 2014, BS 3 februari 2017.

¹⁴ De problematiek van het ontbreken van voldoende personeelskader voor door de overheden aan religieuze representanten opgedragen taken was eerder indirect aan de orde in GwH 26 juli 2007, nr. 110/2007 (Orthodoxe Kerk – nakomen verplichtingen in het kader van wetgeving godsdienstonderricht) en GwH 1 oktober 2015, nr. 135/2015 (Katholieke bisdommen – kerkfabriekenwetgeving, respecteren termijnen waaraan het representatieve orgaan van de eredienst is onderworpen).

¹⁵ In de ad hoc-beslissingen op dit terrein (met name bij het toekennen van secretarisfuncties aan de centrale instanties van erkende minderheidskerken) speelde de werklast voor deze instanties wel gedurig een rol.

¹⁶ Overwegend gedeelte, KB 15 februari 2016 EMB.

¹⁷ GwH 27 april 2017, 45/2017, overweging B. 7.2.

¹⁸ Niet in het minst omdat beperkingen van de ook onder art. 9 EVRM beschermde organisatievrijheid moet voldoen aan de in art. 9, § 2 genoemde beperkingsvoorwaarden. Zie recent GwH 1 oktober 2015, nr. 135/2015, B.18.

groot in aantal en gevarieerd in karakter zijn. Het komt me voor dat het Grondwettelijk Hof op dit punt aanzienlijk genuanceerder is dan het was in 2005, bij het toetsen van de wet die de moslimgemeenschappen algemene moslimverkiezingen voorschreef¹⁹.

Een breed levende maatschappelijke behoefte aan controle, vooral als die één specifieke eredienst betreft, volstaat niet als verantwoording. De door de regering gevoelde behoefte een moslimrepresentant voor zich te hebben die bij kan dragen aan de behoefte tot “*opvoering van de strijd tegen het radicalisme*”, de behoefte een instantie te hebben voor het behandelen van “*de vraagstukken rond de islam en de maatschappelijke dimensie*”²⁰ of de gedachte dat een representant “*naar het middenveld en naar het verenigingsleven een belangrijke rol kan en moet spelen*”²¹ kan, hoe belangrijk ook, een ingreep in de organisatievrijheid van de geloofsgemeenschappen van een welbepaalde religie op zichzelf niet verantwoorden.

In deze bijdrage worden slechts enkele opvallende punten aangestipt. Eerst wordt aandacht besteed aan de nauwkeuriger aanduiding van de reikwijdte van een federale erkenning van het EMB als “representatief orgaan” (2). Vervolgens wordt de nieuwe rol van het EMB besproken, deze van erkend “gesprekspartner” voor de Belgische islam, voor zover ze aansluiting vindt bij het EMB (3). Tenslotte wordt ingegaan op de door de federale overheid aangewezen aangelegenheden waarin het EMB “representatief orgaan” respectievelijk “gesprekspartner” zal zijn (4).

Eén heikele kwestie laten we hier liggen: de vraag hoe de ambitieuze staatsregulering van de islam, zoals die ook weer in het KB van 27 april 2017 tot uiting komt, verenigbaar is met principes van gelijke behandeling en non-discriminatie.

Ook de vraag of de mate waarin de federale overheid de interne werking van het EMB in vergelijking met het KB van 2016 meer of minder overlaat aan de moslimgemeenschappen komt hier niet meer aan de orde. *Au fond* lijkt die namelijk nauwelijks te verschillen, tenzij de in 2017 aan de voorzitter van het EMB opgedragen eindverantwoordelijkheid²² zouden duiden op een wil van de federale overheid om het EMB een centraliserende

¹⁹ GwH 28 september 2005, 148/2005, B. 5.2., waar het Grondwettelijk Hof de aantoonbare overheidsbehoefte aan het voorhanden hebben van een (één) gesprekspartner in een andere materie (levensbeschouwelijk onderricht in het officieel onderwijs (cf. GwH 18/93 4 maart 1993, B. 3.5) als het ware “inleest” in een geheel andere aangelegenheid (nl. de materie van het tijdelijke der erediensten, die in de optiek van het GwH ook de materie van de wedde van de bedienaren betreft), zonder na te gaan of de kenmerken van deze aangelegenheid nopen tot een grotere terughoudendheid. Zie A. OVERBEEKE, “Institutionele godsdienstvrijheid anno 2005: casus Islam” (noot onder GwH 28 september 2005, nr. 148/05), CDPK 2006, 135-160.

²⁰ *Rapport aan de Koning*, KB 15 februari 2016 EMB.

²¹ *Rapport aan de Koning*, KB 15 februari 2016 EMB.

²² Zie art. art. 1, vijfde lid en art. 2, tweede lid, KB 18 april 2017 EMB.

gezagsuitoefening op te leggen. Veel hangt hierbij af van de wijze waarop het EMB zelf (en zelfstandig; er is slechts een mededelingsplicht²³) het Reglement van Inwendige Orde vormgeeft.

2. Een precisering in artikel 1 – EMB als representatief orgaan voor de temporalien

2016: “Het Executief van de Moslims van België wordt erkend als representatief orgaan van de islamitische eredienst”²⁴.

2017: “Het Executief van de Moslims van België wordt erkend als representatief orgaan *van de temporalien* van de islamitische eredienst”²⁵.

De voor het nieuwe KB (of voor een deel van dit KB) ingeroepen rechtsgrond is kennelijk art. 19*bis* van de wet van 4 maart 1870 op de temporalien van de eredienst, zoals het is komen te luiden sinds 1999²⁶. Uit het Verslag van de Koning moet worden opgemaakt dat de federale overheid, die bevoegd bleef voor “de erkenning van de erediensten en de wedden en pensioenen van de bedienaars der erediensten”²⁷ haar eigen erkenningsbevoegdheid eigenlijk mede grondt op het Samenwerkingsakkoord van 2004/2008²⁸. Dat is niet onproblematisch, want dit samenwerkingsakkoord, zo stelde de Raad van State nog in 2016, mist de goedkeuring van de verschillende betrokken wetgevers²⁹.

Artikel 19*bis* van de wet 4 maart 1870 zag en ziet enkel op de materie van de *eredienstbesturen*, de instellingen die instaan voor het bestuur van het tijdelijke van de eredienst. Deze specifieke grondslag³⁰ sluit goed aan bij een in het nieuwe artikel 1 KB opgenomen verduidelijking van het KB van

²³ Het betreft het reglement van inwendige orde en een werkingsreglement: art. 1, zesde lid, KB 18 april 2017 EMB.

²⁴ Art. 1, eerste lid, KB 15 februari 2016 EMB.

²⁵ Art. 1, eerste lid, KB 18 april 2017 EMB.

²⁶ Art. 19*bis* wet 4 maart 1870, voor zover relevant, sinds 1999 luidend: (...) De betrekkingen met de burgerlijke overheid worden verzorgd door *het representatief orgaan* van de islamitische eredienst (...).

²⁷ Art. 6, § 1, VIII, eerste lid, 6° Bijz.W. 8 augustus 1980.

²⁸ “Dat strookt met de bewoordingen van artikel 6, § 1, VIII, 6° van de *Bijzondere wet van 8 augustus 1980, waarbij de federale overheid bevoegd is voor de erkenning van de erediensten, dat samen gelezen met de wet 4 maart 1870 betreffende de temporalien van de erediensten en met het Samenwerkingsakkoord van 2 juli 2008 betreffende de representatieve organen, slaat op de temporalien van de erediensten*”.

²⁹ Advies RvS 19 september, nr. 59.638/4; *Parl.St.* Waals Parl. 2016-17, nr. 770/1, p. 26. Zie hierover: A. OVERBEEKE, “Eén huis met vele kamers. De financiering van de erkende erediensten in het samenwerkingsakkoord van 27 mei 2004”, *CDPK* 2007, afl. 1, 94-126.

³⁰ Voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is deze passage voor wat betreft de islam komen te vervallen, waarbij echter uitgegaan wordt van de bevoegdheid van de federale overheid om een representatief orgaan te erkennen: “De Brusselse Hoofdstedelijke Regering (...) erkent de islamitische gemeenschappen op voorstel van *het door de federale overheid erkende representatief orgaan van de islamitische eredienst*, verder het erkend representatief orgaan genoemd.” Art. 2 Ord. BGH 29 juni 2006 betreffende de inrichting en de werking van de islamitische eredienst, BS 7 juli 2006, err. BS 18 juli 2006.

2016: de erkenning van het EMB als representatief orgaan betreft het tijdelijke van de eredienst en dus niet alle denkbare aangelegenheden die betrekking hebben op de islamitische eredienst-uitoefening. In 2016 gold nog dat het EMB instond voor de coördinatie van “de organisatie, de uitoefening van de Islamitische eredienst in België”.

Eén tekstuele kanttekening. De redactie van artikel 1 lijkt niet helemaal aan te geven wat er (in het licht van de temporalienwet van 1870) mee bedoeld wordt: de erkenning in artikel 1 betreft niet de erkenning van het EMB als “representatief orgaan van de temporalien van de islamitische eredienst”, maar als representant ten behoeve van het beheer van de temporalien van de erkende lokale gemeenschappen van de islamitische eredienst.

3. Een nieuwigheid in artikel 2: het EMB als “gesprekspartner” voor all EMB-gemeenschappen

2016: Het Executief van de Moslims van België *vertegenwoordigt de erkende islamitische gemeenschappen* in hun betrekkingen met de burgerlijke overheid³¹

2017: Het Executief van de Moslims van België is *de gesprekspartner van de islamitische gemeenschappen die er deel van uitmaken*, in hun betrekkingen met de burgerlijke overheid³²

Een eerste opmerkelijke nieuwigheid vinden we in het volledig gewijzigde artikel 2 van het KB. Daar is, in aanvulling op de reeds in artikel 1 vastgestelde erkenning als “representatief orgaan” *van de erkende gemeenschappen*, bepaald dat de EMB de “gesprekspartner” is voor de burgerlijke overheid voor *alle islamitische gemeenschappen* die behoren tot het EMB. Zowat het complete Belgische moskeelandschap komt zo in beeld, als betrokkene bij dit “gesprekpartnerschap” van het EMB³³.

De rol van “gesprekspartner” uit artikel 2 is kennelijk te onderscheiden van die van het in artikel 1 bedoelde “representatief orgaan”, een orgaan dat een rol speelt bij het functioneren van islamitische eredienstbesturen bij erkende geloofsgemeenschappen (de temporalien van de eredienst).

³¹ Art. 2, eerste lid, KB 15 februari 2016 EMB.

³² Art. 2, eerste lid, KB 18 april 2017 EMB.

³³ De website van het EMB vermeldt 292 islamitische gebedsplaatsen (<https://www.embnet.be/nl/samenstelling>, geraadpleegd 26 mei 2017).

Dit kan niets anders betekenen dan dat het EMB in de optiek van de federale overheid ook een rol heeft te vervullen voor geloofsgemeenschappen die niet te maken hebben met de materie van het tijdelijke van de eredienst (noch met de materie van de op staatsbudget gefinancierde imams). De federale wetgeving betreft hier mede de niet-erkende islamitische gemeenschappen³⁴.

Een heldere toelichting bij het introduceren van de “gesprekspartner” ontbreekt. In het Verslag aan de Koning lezen we, nadat vastgesteld is dat de erkenning in artikel 1 KB de temporalien betreft: “Aan een eredienst zijn effectief andere aspecten verbonden waarvoor de overheid geen bevoegdheid heeft”³⁵. Dit laatste zal niemand tegenspreken. Het Verslag vervolgt: “Niettemin wil dat echter ook niet zeggen dat het Executief geen gesprekspartner zou kunnen zijn voor andere aspecten die de Islamitische eredienst in België betreffen en waarover de verschillende burgerlijke overheden vragen zouden kunnen hebben”³⁶.

Uit die hier geponeerde mogelijkheid dat het EMB in allerlei andere aangelegenheden gesprekspartner zou kunnen zijn – ook dit hoeft niet bestreden te worden – kan echter geen aanwijzings- of erkenningsbevoegdheid voor de overheid, laat staan de federale overheid, afgeleid worden³⁷.

Uit artikel 21 Grondwet volgt dat de organisatievrijheid iedere keuze op het terrein van het aanduiden van gesprekspartners overlaat aan de betrokken islamitische godsdienstige gemeenschappen. In sommige materies kunnen dat er zelfs meerdere zijn³⁸, in andere materies dan weer niet³⁹. In het laatste geval, waar één representatieve instantie vereist is, moeten de betrokken geloofsgemeenschappen op zoek gaan naar een gezamenlijke

³⁴ Volgens het *Verslag aan de Koning*, KB 18 april 2017: “(...) de lokale gemeenschappen die erkend zijn, deze die aan het vernieuwingsproces hebben deelgenomen en diegenen die zich nadien ook nog in de werking van het Executief zullen inschrijven. Nieuwe gemeenschappen zijn op die wijze niet uitgesloten”.

³⁵ *Verslag aan de Koning*, KB 18 april 2017 EMB.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Deze terughoudendheid ziet men ook terug bij de vorige minister van Justitie A. Turtelboom, die voorhield: “De Executieve van de Moslims van België is het representatieve orgaan voor het beheer van de tijdelijke goederen van de eredienst, met toepassing van artikel 181 van de Grondwet. Een dergelijk orgaan kan uiteraard meer doen. Het kan bijvoorbeeld ook als autoriteit optreden in religieuze aangelegenheden, maar met toepassing van de vrijheid van eredienst zoals vervat in artikel 19 van de Grondwet is daarin geen rol weggelegd voor de overheid.” *Hand. Senaat* 2012-13, Commissie voor de Justitie, 5-222COM, p. 22.

³⁸ Bv.: het aanduiden van bedienaren van de eredienst (toepassing art. 181 Grondwet). Ook: voor de materie van het tijdelijke. Zie A. OVERBEEK, “(Eenheids-)vertegenwoordiging van erkende religies in het Belgische eredienstenrecht: pleidooi voor een gedifferentieerde benadering”, *RRS* 2013, afl. 2, 6-43. Cf. F. AMEZ, “La représentation des cultes reconnus”, *RRS* 2009, 11-46.

³⁹ De Raad van State stelde reeds in 1993: “Alhoewel het Arbitragehof in zijn arrest nr. 18/93 van 4 maart 1993 stelt dat de decreetgever “in redelijkheid van alle godsdiensten waarvan het onderwijs voor weddesubsidies in aanmerking komt een minimum aan structuur (kan) verlangen met het oog op de aanwijzing van een instantie die bevoegd geacht mag worden om tussen te komen” en die redenering kan worden doorgetrokken voor de niet-confessionele gemeenschap, toch is het die gemeenschap zelf, in casu de erkende vereniging, die het interne beslissingsmechanisme moet uitwerken. De overheid mist de bevoegdheid om daarin in te grijpen.” Advies RvS 15 juli 1993, nr. L 22569/1; *Parl.St.* VI. Parl. 1992-93, nr. 402/1, p. 42.

representatie. De overheid dient ervoor te zorgen dat zij bij het selecteren van dergelijk uniek representatief orgaan (ten behoeve van een pluriforme religie) beschikt over deugdelijke selectiecriteria en over een dito selectieprocedure⁴⁰.

Opvallend is dat het KB nergens bepaalt wat het in artikel 2 bedoelde gesprekspartnerschap inhoudt. Men zou kunnen vermoeden dat het om een lichtere positie gaat dan het in artikel 1 bedoelde “representatieve orgaan”, een term die rechtstreeks teruggaat op de tekst uit de in het KB genoemde rechtsgrond, artikel 19*bis* wet 4 maart 1870. Maar dat is toch niet aannemelijk. Sommige materies waar het de federale overheid kennelijk om gaat (zie hierna, bespreking van art. 3 van het KB) vereisen uit de aard der zaak in elk geval méér dan een brievenbus-achtige of min of meer vrijblijvende relatie, omdat de overheid daar behoefte aan een zendende instantie die met religieus gezag een maximale breedte van de islamitische gemeenschappen vertegenwoordigt.

De tekst van artikel 2 stelt overigens wel dat het vervullen van de gesprekspartner-rol, indien deze bevoegdheid door de EMB is gedelegeerd aan één van de twee colleges (Franstalig of Nederlandstalig), onder het gezag van de voorzitter staat⁴¹. Dat laatste suggereert het bestaan van een soort “hoofd van de eredienst” voor de Belgische islamitische gemeenschappen, terwijl dat niet voorhanden is⁴². Het tekstgedeelte kan echter evenzeer gezien worden als een terugtred (in bemoeizucht) van de regelgever. In 2016 had het KB nog beschikt dat deelentiteiten (taalcolleges) de vertegenwoordiging van de eredienst zouden kunnen waarnemen, wat neerkomt op een verregaande ingreep in de organisatie van het EMB.

⁴⁰ Zie de uitgebreide beschouwingen omtrent de aanvraagprocedure en de positie van de mogelijke veelheid aan aanvragers in advies RvS 15 juli 1993, nr. L 22569/1, *Parl.St.* VI. Parl. 1992-93, nr. 402/1, p. 44-45. Na erkenning is er bovendien nog een zorgplicht bij de erkennende overheid bij het beoordelen van de voordrachten, gedaan door de erkende instantie: zie RvS 18 november 1997, nr. 69.631, onderdeel 4.2.1; RvS 19 januari 1999, nr. 78.176, onderdeel 2.2.

⁴¹ “Eén van de Colleges kan ook, onder het gezag van de voorzitter van het Executief van de Moslims van België, optreden als gesprekspartner in de dossiers waarvoor zij door het Executief van de Moslims van België overeenkomstig artikel 1 werden gemachtigd.” Art. 2, tweede lid, KB 18 april 2017 EMB.

⁴² Een realiteit die overigens uitdrukkelijk erkend wordt in het Verslag aan de Koning bij KB 15 februari 2016 EMB: “In België is de Islam sedert 1974 erkend, maar het heeft tot 1998 geduurd vooraleer een akkoord tussen de Moslimgemeenschap van België en de overheid kon worden bereikt rond een representatief orgaan voor de islamitische eredienst. Dat heeft in het bijzonder te maken met het gebrek aan een hiërarchische structuur binnen die eredienst, zoals we die binnen de meeste andere erkende erediensten of levensbeschouwingen in België kennen”.

3 Een brede waaier aan “opdrachten” van het EMB, in artikel 3

2016: Het Executief van de Moslims van België coördineert de organisatie, de uitoefening van de Islamitische eredienst in België, het beheer van de temporeliën van de erkende islamitische gemeenschappen, de opleiding en het toezicht op de imams, de islamconsulenten bij de Strafinrichtingen en de opleiding en aanstelling van islamleerkrachten.

2017: Het Executief van de Moslims van België heeft meer bepaald als opdrachten: het toezicht op het beheer van de temporeliën van de islamitische eredienst, de aanstelling van bedienaars van de eredienst evenals het toezicht op de islamitische gemeenschappen die deel uitmaken van het Executief van de Moslims van België, de organisatie van opleiding en van seminaries voor de bedienaars van de eredienst, de opleiding voor de islamleerkrachten evenals hun aanwijzing; het toezicht, de vorming van de islamconsulenten en hun aanstelling bij de strijdkrachten, de strafinrichtingen, de ziekenhuizen, de rust- en verzorgingstehuizen, de organisatie van de religieuze uitzendingen op radio en televisie, de islamitische percelen op de openbare begraafplaatsen.

Artikel 3 van het KB verschilt danig van de in 2016 vastgestelde bepaling, waarin het EMB een coördinatietak krijgt in enkele, soms vage terreinen. Het artikel bevat voortaan een precieze opsomming van acht aan het EMB (in zijn hoedanigheid van ofwel “representatief orgaan” ofwel “gesprekspartner”) toevertrouwde “opdrachten”.

Hiermee wordt afscheid genomen van de zeer algemene taakstelling uit het KB van 2016, nl. de coördinatie door het EMB van “de organisatie, de uitoefening van de Islamitische eredienst in België (...)”⁴³.

De in het nieuwe artikel 3 gegeven opdrachten betreffen, naast de al in art. 1 genoemde temporeliën-materie (waarvoor het EMB in artikel 1 als “representatief orgaan” wordt erkend) achtereenvolgens:

- a) aanstelling van bedienaars van de eredienst;
- b) toezicht op de islamitische gemeenschappen die deel uitmaken van het EMB;

⁴³ Volledig: “Art. 3. Het Executief van de Moslims van België coördineert de organisatie, de uitoefening van de Islamitische eredienst in België, het beheer van de temporeliën van de erkende islamitische gemeenschappen, de opleiding en het toezicht op de imams, de islamconsulenten bij de Strafinrichtingen en de opleiding en aanstelling van islamleerkrachten”.

- c) organisatie van de opleiding en van seminaries voor de bedienaars van de eredienst;
- d) opleiding en aanwijzing van de islamleerkrachten;
- e) vorming, aanstelling van en toezicht op islamconsulenten bij de strijdkrachten, de strafinrichtingen⁴⁴, de ziekenhuizen, de rust- en verzorgingstehuizen;
- f) organisatie van de religieuze uitzendingen op radio en televisie;
- g) islamitische percelen op de openbare begraafplaatsen.

Deze vermoedelijk limitatief bedoelde⁴⁵ reeks aangelegenheden is bijzonder divers en voor de helft van de gevallen nieuw, althans niet terug te vinden in het bepalende gedeelte van eerdere koninklijke besluiten met betrekking tot de erkenning van het EMB. In het erkennings-KB van 1999 vinden we slechts terug dat het EMB “wordt erkend als representatief orgaan voor de islamitische eredienst”, zonder vermelding van een takenlijst⁴⁶.

Interessant is dat het EMB hier wederom niét de opdracht krijgt een rol te spelen in materies als de inspectie van het godsdienstonderwijs⁴⁷, het religieuze toezicht op rituele slacht⁴⁸ of een aangelegenheid als de toelating van niet-EU-nationalen die ten behoeve van het vervullen van religieuze functies in islamitische gemeenschappen toegang tot het land wensen⁴⁹. Het is gissen naar de reden hiervoor.

Dat de federale overheid alle genoemde materies zonder meer toewijst aan het EMB is niet evident, noch vanuit het grondwettelijke en verdragsrechtelijke principe van de organisatievrijheid (art. 19 j° 21 en 27 Gw, art. 9 en 11 EVRM) noch vanuit het oogpunt van de geldende bevoegdheidsverdeling. Dat laatste bezwaar geldt met name voor (d) de opleiding en aanstelling van de islamleerkrachten en (f) de organisatie van de religieuze uitzendingen op radio en televisie. Dat zijn Gemeenschapsmateries, waarbij de

⁴⁴ Zie over de rol van het EMB op dit terrein: S. WATTIER, “Le rôle des représentants des cultes dans la lutte contre la radicalisation religieuse au sein des prisons”, *CDPK* 2016, 611-622.

⁴⁵ *Vermoedelijk*, omdat deze bepaling een te onbepaalde formulering vervangt, met het oog op verduidelijking en de nieuwe opsomming doet voorafgaan door de woorden “meer bepaald”.

⁴⁶ Zie art. 1 KB 3 mei 1999 houdende erkenning van het Executief van de Moslims van België, *BS* 20 mei 1999. In het overwegende gedeelte van dat KB vinden we al wel de ambitie voor een brede actieradius voor het EMB terug: “Overwegende dat het noodzakelijk is om snel oplossingen aan te brengen voor de regeling van diverse problemen in verband met de islamitische eredienst, met name de benoeming van imams, de aanstelling van godsdienstleeraars en aalmoezeniers en dat dat slechts mogelijk is indien met een representatief orgaan kan samengewerkt worden”. Ook het Verslag aan de Koning ziet het breed: “Dit representatief orgaan zal in de toekomst de gesprekspartner worden van de overheden, zowel op het federaal vlak inzake het tijdelijke der erediensten (benoeming van de imams en de aalmoezeniers, administratief beheer van de lokale gemeenschappen) als op het niveau van de gemeenschappen, met name op het vlak van het onderwijs (programma’s godsdienst, inspectie, aanstelling van leerkrachten godsdienst)”.

⁴⁷ Zie echter het op dit punt “omstandiger” Verslag aan de Koning bij het KB 3 mei 1999 (zie vorige voetnoot).

⁴⁸ *Cf.* Art 2, § 1, 2° KB 11 februari 1988 betreffende sommige door een religieuze ritus voorgeschreven slachtingen, *BS* 1 maart 1988.

⁴⁹ Zie voor wat betreft de rol van het EMB bij visumverlening: *Vr. en Antw.* Kamer 2014-15, 16 maart 2015, 255 (Vr.nr. 68 DE CONINCK).

Gemeenschappen zelf kunnen vastleggen hoe een representatieve instantie wordt geselecteerd⁵⁰.

Deze bijdrage laat niet toe alle in art. 3 genoemde terreinen te behandelen. Hier volgen slechts enkele kanttekeningen bij twee aangelegenheden, (a) aanstelling van bedienaars van de eredienst en (b) toezicht op de islamitische gemeenschappen die deel uitmaken van het Executief van de Moslims van België.

A. *M.b.t. aanstelling van bedienaren van de islamitische eredienst*

Het aanstellen van imams in Belgische geloofsgemeenschappen is een permanente kopzorg voor de daarbij betrokken overheden. Discussies over het verblijfsrecht van bedienaren van de eredienst⁵¹, over hun inburgering⁵², over hun opleiding⁵³ en over de aard van de geloofsverkondiging (haatpredikers⁵⁴) illustreren dit.

In het eredienstenrecht gaat het hier om een federale materie, als het althans gaat om bedienaren van de eredienst die een wedde ontvangen op grond van artikel 181, § 1 Gw.

De federale overheid beschikt naar huidig recht echter niet over de bevoegdheid de taak bedienaren aan te stellen (exclusief) op te dragen aan het EMB of aan enig ander orgaan. Het is *au fond* ook geen materie waar slechts één instantie per eredienst kan optreden⁵⁵. Artikel 181, § 1 Gw vereist voor de toepassing van de steunverlening nadere regelgeving, maar

⁵⁰ Zie voor wat betreft de tot 2016 gehandhaafde zendtijd voor levensbeschouwelijke derden in de Vlaamse Gemeenschap: art. 35, § 1-3, Decr.VI. Parl. 27 maart 2009 betreffende radio-omroep en televisie, BS 30 april 2009.

⁵¹ Zie de recente reeks uitspraken m.b.t. Turkse imams RvV 10 maart 2017, X / VK, nr. 183 663; RvV 10 maart 2017, X / VK, nr. 183 664; RvV 10 maart 2017, X / VK, nr. 183 665; RvV 10 maart 2017, X / VK, nr. 183 666. Beschikbaar via: <http://www.rvv-ccf.be>. De kwestie speelt al langer: “[S]inds 1986 [werd], door de minister van Justitie die destijds bevoegd was voor de immigratie, een immigratiestop (...) afgekondigd (...) met betrekking tot (...) de imams. De imams moeten sindsdien dus gekozen worden uit de moslinggemeenschap in België. Zie *Vr. en Antw.* Kamer 1999-2000, nr. 17, 7 februari 2000, 1842 (vr. nr. 76 VANDEURZEN).

⁵² Zie reeds P. DE POOTER, “Inburgeringsbeleid en bedienaren van erediensten. Een ‘verlicht’ idee of een gallicaanse oprisping?”, *NjW* 2005, 690-695.

⁵³ Een aangelegenheid waar zowel gemeenschapsoverheid als federale overheid betrokkenheid tonen. Zie bv. minister van Onderwijs Crevits in: *Hand.* VI. Parl. 2014-15, Commissie voor Onderwijs, 19 maart 2015 (vraag om uitleg DE GUCHT). Zie: <https://www.vlaamsparlament.be/commissies/commissievergaderingen/964860/verslag/9648147>.

⁵⁴ Zie over het beleid ten aanzien van haatpredikers: *Vr. en Antw.* Kamer 2016-17, 23 september 2016, 75 (vr.nr. 1384 DEWINTER); *Vr. en Antw.* Kamer 2016-17, 23 december 2016, 203 (vr.nr. 1851 PAS); *Vr. en Antw.* Kamer 2016-17, 23 februari 2017, 209 (vr.nr. 1481 PAS). In al de antwoorden wordt gewag gemaakt van de Omzendbrief betreffende de informatieuitwisseling rond en de opvolging van de haatpredikers d.d. 18 juli 2016 (omzendbrief van de minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, de minister van Buitenlandse Zaken, de minister van Justitie, de minister van Landsverdediging en de staatssecretaris voor Asiel en Migratie Minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken). De Omzendbrief met bijlage werd niet bekendgemaakt.

⁵⁵ Cf. A. OVERBEEK, “(Eenheids-)vertegenwoordiging van erkende religies in het Belgische eredienstenrecht: pleidooi voor een gedifferentieerde benadering”, *RRS* 2013, afl. 2, p. 26-31. Voor de katholieke overheid heeft de overheid met acht verschillende instanties te maken.

komt niet in mindering op hetgeen art. 21 Gw op dit punt bepaalt: “De Staat heeft niet het recht zich te bemoeien met de benoeming of de installatie der bedienaren van enige eredienst”

De Raad van State gaat er in recente jurisprudentie van uit dat in een aan gelegenheid als deze artikel 21 Gw leidend is en (zonder nadere uitleg) dat het EMB in de concrete ontslagzaak, “de geestelijke overheid” van de betrokken geloofsgemeenschap is: *“Uit het in artikel 21, eerste lid, van de Grondwet neergelegde beginsel dat elke godsdienst vrij zijn eigen organisatie inricht, valt af te leiden enerzijds dat de benoeming en de afzetting van bedienaren van een eredienst alleen maar door de bevoegde geestelijke overheid kunnen geschieden, overeenkomstig de regels van de eredienst en anderzijds dat de godsdienstige discipline en rechtsmacht op die bedienaars van de eredienst alleen door diezelfde overheid en overeenkomstig diezelfde regels kunnen worden uitgeoefend. Wanneer de geestelijke overheid een bedienaar van de eredienst zijn taak heeft ontnomen, is de Raad van State dan ook niet bevoegd om hiervan kennis te nemen”*⁵⁶. Uit het feitenverslag in de aan de Raad van State voorgelegde zaak moet worden opgemaakt dat de betrokken moskeeverantwoordelijken (het comité van de Islamitische Gemeenschap ‘Assounah’ te Desselgem⁵⁷) zelf het EMB de bevoegdheid tot benoeming en ontslag toekenden. Uit deze ene uitspraak valt dus niet af te leiden dat het EMB deze hoedanigheid van geestelijke overheid toekomt ten opzichte van *alle* islamitische geloofsgemeenschappen.

Voor de niet door het Ministerie van Justitie bezoldigde bedienaren van de eredienst stelt zich een fundamenteeler probleem: de staat heeft hier nog minder speelruimte. Slechts daar waar bedienaren van de islamitische eredienst aangetrokken worden die uit (niet-EU) oorsprongslanden komen, voorziet de federale wetgeving een tussenstap; voor het verblijfsrecht van een imam wordt het advies van het EMB gevraagd⁵⁸. Maar ook hier moet men zich afvragen op welke grond het EMB in deze gevallen een (exclusief) aanstellingsrecht opgedragen zou krijgen. In feite heeft het EMB dat aanstellingsrecht niet, zodat hier ook niet betoogd zou kunnen worden dat het KB hier niet reglementeert doch slechts vaststelt wat reeds naar interne ere-

⁵⁶ RvS 27 april 2017, nr. nr. 238.026, overweging nr. 7.

⁵⁷ Het betreft een moskee erkend bij besluit van 22 december 2007 van de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Stedenbeleid, Wonen en Inburgering, BS 8 februari 2008. Een plaats van imam eerste in rang en een plaats van imam derde in rang werd toegekend bij KB 29 juni 2009, BS 16 juli 2007.

⁵⁸ *Vr. en Antw.* Kamer 2014-15, 9 maart 2015, 236 (vl.nr. 63 DUCARME) “De Executief van de Moslims van België (EMB) (...) wordt (...) door de [Dienst Vreemdelingenzaken] bevraagd in verband met het technische luik van een dossier, en dit ongeacht het feit of de imam aan een erkende of niet erkende moskee toegewezen wordt”.

dienstregels geldt. Alles hangt hier af van wat het begrip “gesprekspartner” precies te betekenen heeft⁵⁹.

Wat uit samenlezing van artikel 2 en artikel 3 van het KB wel duidelijk blijkt, is de ambitie van de overheid (federaal en gewestelijk) om zich te mengen in het bestaan van niet-erkende islamitische geloofsgemeenschappen. De overheidsvoorkeur gaat ook uit naar het verkleinen van deze categorie.

In mei 2017 geeft de federale staatssecretaris voor Asiel Theo Francken aan dat hij zijn bevoegdheid m.b.t. visumverlening gebruikt om niet-erkende gemeenschappen in de richting van de erkenning te dwingen: “De beslissing over de enkele visumaanvragen ingediend door buitenlandse imams om in niet erkende moskeeën te gaan werken, was opgeschort in afwachting van het verzamelen van de standpunten van de verschillende betrokken collega’s (...) Om de coherentie te verzekeren met het beleid van de Gewesten, werd er uiteindelijk beslist om deze visumaanvragen “te weigeren *om de niet erkende moskeeën zo te stimuleren de voorwaarden voor erkenning te vervullen en om deze erkenning effectief aan te vragen*”⁶⁰.

B. M.b.t. toezicht op de islamitische gemeenschappen die deel uitmaken van het EMB

Het is eerst en vooral onduidelijk wat hier bedoeld wordt met dit “toezicht”. Het is helder dat het hier niet gaat om toezicht op de eredienstbesturen van lokale erkende geloofsgemeenschappen in het kader van het beheer van de temporalieën. We zijn hier op een ander terrein dan dat van de wet van 4 maart 1870, waarin het aanknopingspunt ligt voor het regelgevende optreden van de federale regering.

Lokale gemeenschappen die niet erkend zijn, *kunnen* deel uitmaken van het EMB, waarbij de EMB in allerlei materies “gesprekspartner” *kan* zijn zonder dat de gemeenschappen aan autonomie inboeten, ook zonder het aanvaarden van een “toezicht”, als dat een met gezag gepaard gaand toezicht zou betekenen. Geloofsgemeenschappen kunnen in vrijheid samenwerken en zich bovendien in vrijheid in een onderschikte positie brengen.

⁵⁹ Zo worden geestelijke bedienaren die hun functie vervullen bij moskeegemeenschappen die toebehoren tot de Diyanet, of het nu gaat om bedienaren bij erkende gemeenschappen of bij niet-erkende gemeenschappen, door de bevoegde gezagsorganen van Diyanet zelf aangesteld. De EMB heeft deze bevoegdheid niet en is op zijn best brievenbus. Indien de “gesprekspartner”-functie in deze materie neer kan komen op die van de brievenbus, dan is er geen probleem, indien Diyanet deze intermediaire rol van het EMB accepteert. Aangenomen moet worden dat dat laatste het geval is.

⁶⁰ *Vr. en Antw.* Kamer 2016-17, 24 april 2017, 394 (Vr. nr. 680 PAS) (mijn cursivering).

Hier is het EMB door de federale overheid een opdracht verstrekt die blijk geeft van een federale ambitie die niet alleen bevoegdheidsverdelingsvragen oproept maar die raakt aan de vraag naar overheidsbevoegdheid als zodanig.

Het is denkbaar en verdedigbaar dat een overheid die religie (en het religieuze landschap) serieus neemt ook op zoek gaat naar valabele religieuze gesprekspartners. De overheid heeft belang bij een open dialoog met alle levensbeschouwelijke stromingen. Bij die zoektocht is de overheid volstrekt niet beperkt door een specifiek erediensrecht-gebonden bevoegdheidsterrein. Waar de overheid wel aan gebonden blijft, zijn de constitutionele grondrechtelijke uitgangspunten. De organisatievrijheid blijft daarbij een aangelegen punt (art. 21 Gw).

Het opleggen van een specifieke structuur waarin een specifiek centraal orgaan, in casu het EMB, als opdracht krijgt alle lokale gemeenschappen die in dat EMB-verband samenwerken te superviseren, staat op gespannen voet met artikel 21 Gw. De inmenging is ook niet in overeenstemming met de lijn die het EHRM op dit punt volgt⁶¹.

Een belangrijke zorg voor de overheid is tegenwoordig het tegengaan van radicalisme⁶². Lokale islamitische geloofsgemeenschappen, met name niet-erkende gemeenschappen, genieten daarbij de aandacht van de overheid en in het bijzonder de veiligheidsdiensten. In de Kamer van Volksvertegenwoordigers is van cdH-zijde zelfs opgeroepen te komen tot het verbod van moskeeën die niet erkend wensen te worden⁶³. De onzekerheid over wat er zich afspeelt in het bredere landschap van moskeeën en gebedsplaatsen kan, zo is de redenering, gereduceerd worden als een zo groot mogelijk gedeelte ervan onder een vorm van “toezicht” gebracht wordt. Het is denkbaar dat het aan het EMB opgedragen “toezicht” daaraan een bijdrage levert, maar dan op conditie dat de betrokken moskee of gebedsplaats tot het EMB behoort en het toezicht aanvaardt. Het luistert hier nauw. De aanvaardbaarheid van de beperking van de organisatievrijheid (een relatieve vrijheid) die in deze opdracht besloten ligt, kan maar worden beoordeeld als men de verantwoording ervan kent. Er bestaat op dit terrein niet zoiets als “het voordeel van de twijfel”.

⁶¹ A. OVERBEEKE, “De staat en de vele geloofsgemeenschappen: raadgever-coach? regisseur? regelaar? De fragiele positie van de overheid als ‘neutrale organisator van religie-uitoefening’”, *RRS* 2016, afl. 1, nr. 28, p. 39-40.

⁶² Zie J. VRIELINK, “Radicalisme en de rechtsstaat. Strafrechtelijke en penitentiaire bestrijding van terrorisme en (moslim)extremisme in België na de aanslag op Charlie Hebdo”, *RIMO, Jihad, islam en recht. Jihadisme en reacties vanuit het Nederlandse en Belgische recht*, Den Haag, BJU, 2017, 85-95.

⁶³ *Hand.* Kamer 2016-17, 9 februari 2017, PLEN156, 17.

5. Afsluitend: steeds meer bevoegdheden en meer controle, maar op welke gronden?

De federale regering wil vooruitgang boeken in het EMB-dossier en is in één en hetzelfde koninklijk besluit zowel terughoudender (zie de reductie van de bevoegdheid als “representatief orgaan” in art. 1) als onbescheiden (zie het brede palet aan opdrachten in art. 3, samen gelezen met art. 2 waarin het niet nader gespecificeerde statuut van “gesprekspartner” ten behoeve van zowel erkende als niet-erkende islamitische gemeenschappen geregeld is).

Dit wil niet zeggen dat de federale overheid in wezen veel gretiger en bemoeizuchtiger is geworden. Lezing van het Verslag aan de Koning bij het KB van 3 mei 1999 en van de overwegingen die aan dat besluit ten grondslag liggen, leert dat ook toen al een zeer ruime verantwoordelijkheid aan het EMB werd toegedacht. Uit de parlementaire tussenkomsten van de daaropvolgende jaren blijkt bij zowel regering als parlement de constante wens te leven dat dit EMB bruikbaar is voor alles wat de islam aangaat. De huidige federale overheid heeft het nu echter aangedurfd alle mogelijke opdrachten in het bepalend gedeelte van het KB van 18 april 2017 te plaatsen.

Al in 2004 werd in een Samenwerkingsakkoord over eredienschten vastgelegd⁶⁴ dat de federale overheid bij het erkennen van eredienschten voortaan ook de verantwoordelijkheid zou hebben de godsdienstige representanten aan te wijzen⁶⁵, wat wijst op een ruimere bevoegdheid dan het loutere “erkennen”. De overheden zien dus al langer een rol voor zichzelf weggelegd, waar het de organisatiestructuur van nog te erkennen eredienschten betreft. Waarom zou deze rol dan niet passen in het beleid met betrekking tot reeds erkende eredienschten?

Dit past in een periode waarin het steeds vanzelfsprekender gevonden wordt dat de overheid religie enigszins onder controle wil krijgen, ongeacht de status van de religieuze groepen in het eredienschtenrecht. Deze ontwikkeling blijft echter moeilijk te verenigen met de organisatievrijheid die geloofsgemeenschappen toekomt (art. 19-21 Gw; art. 9 EVRM). Boven-

⁶⁴ Zonder dat daarvoor een eigen bevoegdheid bestond bij de bij het samenwerkingsakkoord betrokken overheden.

⁶⁵ “Erkenning van een eredienst”: het besluit van de federale overheid waarbij een eredienst wordt erkend. Deze erkenning omvat de uitwerking van een specifieke federale wetgeving inzake de erkenningscriteria, de vaststelling van de nodige financiële middelen, de *aanwijzing door de federale overheid van het representatieve orgaan en de eventuele subsidiëring van de werking van dat orgaan*. Art. 1, 1° Samenwerkingsakkoord 2 juli 2008 tot wijziging van het samenwerkingsakkoord van 27 mei 2004 tussen de Federale Overheid, de Duitstalige Gemeenschap, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de erkenning van de eredienschten, de wedden en pensioenen van de bedienaars der eredienschten, de kerkfabrieken en de instellingen belast met het beheer van de temporalieën van de erkende eredienschten, BS 23 juli 2008.

dien lijkt de manier waarop één specifieke eredienst onderworpen wordt aan staatsregulering op het eerste gezicht (dit aspect werd hierboven echter niet uitgediept) problematisch in het licht van gelijke behandeling.

Mogelijk brengt de Raad van State, die nog moet oordelen in het vernietigingsberoep ingesteld tegen het KB van 15 februari 2016, licht in de duisternis.

Maar ook de moslingemeenschappen kunnen hier een duit in het zakje doen, door de eigen samenwerkingsconstructie, nu het EMB, meer af te stemmen op de verschillende aangelegenheden waarvoor zij zelf het EMB willen inzetten. Op die terreinen waar deelgemeenschappen hun autonomie willen bewaren kunnen ze het EMB qua bevoegdheden “slank” houden (bv. louter als brievenbus gebruiken⁶⁶). Andere erediensten die eerder met door de overheid gestructureerde religie af te rekenen hadden, hebben dat al voorgedaan⁶⁷. Denkbaar is dat de beleidsmakers daar, als het om de islamitische gemeenschappen gaat, niet tevreden mee zijn. Het diepste motief voor het overheidshandelen met betrekking tot de islamitische eredienst lijkt immers controle van het weefsel van de moslingemeenschappen te zijn⁶⁸ en niet zozeer de eenheidsrepresentatie.

⁶⁶ Dit zou met name kunnen in de aangelegenheden die met de directe eredienstfinanciering samenhangen.

⁶⁷ Het zou interessant zijn te onderzoeken hoe het bisdom Europe van de *Church of England* en het bisdom Europe van de *Episcopal Church of the USA*, de twee in het erkende anglicanisme betrokken diocesen van twee verschillende anglicaanse denominaties zich verhouden tot de door de Belgische overheid geschapen (en benoemde) Centraal Comité. In zekere zin is het consistoriale systeem van de israëlitische eredienst ook een constructie (met wortels in de dirigistische Napoleontische wetgeving) waarin de autonomie van de afzonderlijke gemeenschappen maximaal gehandhaafd is. Overigens betoont de overheid zich hier ook soepel (en daardoor grondwetsconform). De qua erkenning recentste variant op dit thema wordt gevormd door de Orthodoxe eredienst, waar – in weerwil van de autonomie van de vele afzonderlijke orthodoxe jurisdicties – een representantenrol wordt vervuld door Mgr Athenagoras (Peckstadt), bisschop in de Grieks-Orthodoxe Kerk. In alle drie genoemde religieuze stromingen / denominaties lijkt deze aanpassing aan de wensen van de Belgische overheden zonder zichtbare moeilijkheden te verlopen.

⁶⁸ Dit is zonneklaar in het hier besproken KB, waar het de wens tot toezicht op niet-erkende gemeenschappen betreft.